Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

22 112 Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1958 **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 april 2015

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij een fiche, die werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Mededeling Kaderrichtlijn water en de Richtlijn overstromingsrisico's

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

kst-22112-1958
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

Fiche: Mededeling Kaderrichtlijn water en de Richtlijn overstromingsrisico's

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel:
De Kaderrichtlijn water en de overstromingsrichtlijn: acties om de „goede toestand» van EU-wateren te bereiken en overstromingsrisico's te beperken.

b) Datum ontvangst Commissiedocument:
9 maart 2015

c) Nr. Commissiedocument:
COM(2015) 120

d) EUR-Lex:
http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1427382223685&uri=CELEX:52015DC0120

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board
n.v.t.

f) Behandelingstraject Raad:
Milieuraad

g) Eerstverantwoordelijk ministerie:
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

2. Essentie voorstel

Doeltreffend waterbeheer, zoals vereist door de Kaderrichtlijn water[1] (KRW), helpt lidstaten voorbereid te zijn op extreme weersomstandigheden die als gevolg van klimaatverandering vaker voorkomen. Als aanvulling op de KRW werd in 2007 de Richtlijn overstromingsrisico's[2] (ROR) vastgesteld, die de lidstaten ertoe verplicht de overstromingsrisico's in kaart te brengen en deze door het invoeren van overstromingsrisicobeheersplannen onder controle te brengen.

In deze Mededeling wordt de tot nu toe geboekte vooruitgang geëvalueerd vanuit het besef dat de twee richtlijnen met elkaar samenhangen en hun uitvoering gecoördineerd moet verlopen.

De Europese Commissie doet in de mededeling aanbevelingen op basis van de beoordeling van de maatregelenprogramma's van de lidstaten om de goede watertoestand te realiseren en de evaluatie van de voorlopige beoordelingen van het overstromingsrisico. De aanbevelingen voor KRW maatregelenprogramma's, die niet bindend zijn voor de lidstaten, vloeien voort uit artikel 18 van de richtlijn.

De mededeling gaat vergezeld van zeven werkdocumenten van de diensten van de Commissie. Twee ervan omvatten een meer gedetailleerde beoordeling van de vooruitgang die inmiddels bij de uitvoering van de KRW en de richtlijn overstromingsrisico (ROR) is geboekt. De overige vijf zijn beoordelingen van de stroomgebiedsbeheerplannen van lidstaten, die in 2012 nog niet vastgesteld waren.

---

[1] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:02000L0060–20140101&from=EN
[2] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007L0060&from=nl

Beoordeling stroomgebiedbeheerplannen

Uit de gedetailleerde beoordeling van de stroomgebiedsbeheerplannen 2010–2015[3] blijkt dat Nederland, Oostenrijk en Finland de enige lidstaten zijn die grotendeels «goed» scoren op zowel het monitoringprogramma, de beoordelingssystematiek en de systeemanalyse. Desondanks wordt ook Nederland gevraagd haar methoden verder te verbeteren. Nederland wordt met name gevraagd het effect van de genomen en voorgenomen maatregelen op het doelbereik beter te duiden en meer ambitie te tonen met de maatregelen, opdat doelen tijdig gerealiseerd worden. Daarbij wordt specifiek gerefereerd naar maatregelen om de diffuse belasting van meststoffen uit de landbouw terug te dringen. Meer specifiek worden aan Nederland de volgende aanbevelingen gedaan voor de KRW:

- Zorg voor een inventarisatie van de verschillende oorzaken, die het behalen van de goede toestand van watersystemen in de weg staan, in de 2e stroomgebiedbeheerplannen (SGBP's) en benoem ambitieuze maatregelen op basis van deze belastingen, de effect-analyse en de toestandbeoordeling van de waterlichamen. De keuze van de maatregelen moet de betekenis van de belasting weerspiegelen.
- Geef een duidelijk verband aan tussen de maatregelen en hun bijdrage aan de verwezenlijking van de KRW doelstellingen.
- Identificeer in de SGBP's duidelijk de kloof tot de goede toestand, en maak duidelijk dat de maatregelen zijn ontworpen en geïmplementeerd om die kloof te dichten. Aangegeven dient te worden hoeveel van de belasting (en de bijbehorende bronnen) moeten worden teruggebracht om de KRW-doelstellingen te bereiken. Nederland moet duidelijk de kloof voor individuele belastingen en waterlichamen definiëren. Uitzonderingen moeten adequaat worden gemotiveerd op waterlichaam niveau.
- Opnemen in de 2e SGBP stof-specifieke maatregelen om de chemische vervuiling terug te dringen.
- Neem economisch acceptabele maatregelen om de verontreiniging door stikstof en fosfor te verminderen, omdat landbouw de belangrijkste bron van de diffuse belasting in Nederland is.
- Bepaal de effectiviteit van de bestaande maatregelen en identificeer welke aanvullende maatregelen nodig zijn om de kloof te dichten in de uitvoering van de Nitraatrichtlijn en de KRW.
- Ontwikkel een duidelijke strategie in de SGBP's voor vervuiling uit de landbouw (vooral meststoffen, maar ook bestrijdingsmiddelen) en identificeer de basis-/verplichte maatregelen – naast het 5e Nitraatactieprogramma – waaraan alle landbouwers zich moeten houden, en de extra aanvullende maatregelen die kunnen worden gefinancierd. Dit dient in samenwerking met de agrarische sector te worden ontwikkeld om de technische haalbaarheid en acceptatie te garanderen.
- Zorg dat puntbronnen en diffuse bronnen van verontreiniging in de agrarische sector worden gecontroleerd.
- Neem extra maatregelen voor beschermde gebieden in de 2e SGBP.
- Herzie de aanwijzing van sterk veranderde wateren in de 2e SGBP's om ervoor te zorgen dat het herstel van waterlichamen een sterke drijfveer is voor de verbetering van de toestand van waterlichamen.
- Overweeg en prioriteer van het gebruik van groene infrastructuur en/of natuurlijke waterberging maatregelen, die een scala van milieu (verbetering van de waterkwaliteit, bescherming tegen overstromingen, habitatbehoud etc.), sociale- en economische voordelen bieden, welke in veel gevallen meer kosteneffectief zijn dan grijze infrastructuur.

[3] De mededeling en overige rapportages staan op: http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/impl_reports.htm

- Zet in op vermindering van het gebruik van uitzonderingen en behoud van een ambitieuze aanpak van de KRW implementatie. Nederland moet een adequate motivatie geven van uitzonderingen die worden toegepast in de SGBP's, waaronder een goede beoordeling van alternatieve oplossingen en alle noodzakelijke mitigerende maatregelen.

Beoordeling ROR

De beoordeling van ROR betreft een eerste beoordeling van de voorlopige risicobeoordeling en de overstromingsrisico- en gevaarkaarten. De Commissie stelt dat ondanks bepaalde lacunes in implementatie en de grote variatie in de wijze waarop de lidstaten de verplichtingen van de richtlijn hebben geïmplementeerd, de uitvoering van de richtlijn voorlopig leidt tot bemoedigende tekenen van vooruitgang. De Commissie constateert verder dat slechts een deel van de lidstaten in deze eerste cyclus bij de beoordeling van het overstromingsrisico expliciet rekening heeft gehouden met ontwikkelingen op de lange termijn. Het rekening houden met lange termijn effecten zoals klimaatverandering is – buiten direct beschikbare informatie – geen verplichting in deze eerste cyclus. Vanwege de fase van implementatie betreft de gedetailleerdere analyse van de Commissie een vrij feitelijke rapportage. Er worden geen specifieke aanbevelingen per land gedaan. In de mededeling:

- worden lidstaten in algemene zin opgeroepen om bij hun keuze voor risicobeheermaatregelen de langetermijnvoordelen van natuurlijke waterretentiemaatregelen in overweging te nemen;
- is de Commissie van mening dat de methoden voor het voorzien van toekomstige significante overstromingen en het kwantificeren van de gevolgen dienen te worden verbeterd;
- constateert de Commissie dat de factoren klimaatverandering en sociaaleconomische ontwikkeling door lidstaten uitgebreider in de overwegingen dienen te worden betrokken.

De Commissie stelt dat het succes van de richtlijn uiteindelijk wordt bepaald door de ambitie van de lidstaten en de mate waarin zij de overstromingsrisicobeheerplannen op meetbare wijze uitvoeren.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein
Het beleid van Nederland is vastgelegd in het Nationaal Waterplan. De stroomgebiedbeheerplannen en overstromingsrisicobeheerplannen maken hier deel van uit. Beide richtlijnen werken volledig door in de werkwijze van de waterbeheerders. Het algemeen uitgangspunt is dat doelen gerealiseerd worden, maar dat daarvoor de maximaal toegestane termijnen worden gehouden om kosteneffectieve oplossingen te kunnen benutten.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel
Nederland staat kritisch tegenover de wens van de Commissie om mogelijk aanvullende landelijke maatregelen te nemen bovenop degene die nu zijn vermeld in de ontwerpstroomgebiedbeheerplannen 2016–2021. Nederland zoekt evenwicht in het streven naar schoon en voldoende water en het belang van de agrosector en aanverwante industrie. Het huidige 5^{e} Nitraatactieprogramma is een moeizaam behaald politiek compromis. Bovendien zijn in de Programmatische Aanpak Stikstof diverse hydrologische – en bronmaatregelen geprogrammeerd om stikstofbelasting tot niveaus terug te brengen waarbij de instandhoudingsdoelen voor Natura2000 gegarandeerd kunnen worden.

Voor haar grensoverschrijdende KRW-waterlichamen profiteert Nederland van voldoende ambitie bij het realiseren van doelen, doordat voor bovenstroomse landen vergelijkbare eisen gelden en de opgave hier daardoor kleiner wordt.

Nederland is voor maatwerkoplossingen. Op grond van de voorlopige resultaten van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) ex-ante evaluatie van het voorgenomen KRW maatregelpakket 2016–2021, zijn alleen gebiedsgerichte maatregelen onvoldoende.

Voor wat betreft de ROR staat Nederland terughoudend tegenover de rapportageverplichting die de ROR met zich meebrengt. Het kabinet streeft ernaar verplichte extra inspanningen op dit gebied te voorkomen.

De algemene aanbevelingen ten aanzien van de implementatie van de ROR liggen in lijn met wat de ROR vraagt. Nederland staat kritisch tegenover wat de Commissie onder meetbaar verstaat in relatie tot de overstromingsrisicobeheerplannen. Lidstaten, inclusief Nederland, zullen ervaring moeten opdoen met wat in de praktijk werkbaar en wat past bij het gekozen abstractieniveau van de overstromingsrisicobeheerplannen. Beoordeling van de plannen door de Commissie vindt plaats na 2016.

c) Eerste inschatting van krachtenveld
De Mededeling is door de Europese Commissie toegelicht tijdens de 4^{e} EU-Waterconferentie op 23–24 maart 2015. In deze bijeenkomst is door de voorzitter van het milieucommittee van het Europees parlement in grote lijn steun uitgesproken voor de koers als verwoord in de Mededeling. Een nadere behandeling in Europees parlement en Raad heeft echter nog niet plaatsgevonden, het is daardoor niet bekend welke steun er precies is voor de voorstellen. Wel hebben meerdere lidstaten problemen met de belasting van wateren door nutriënten als gevolg van agrarische activiteiten en daarmee het doelbereik voor de KRW; zo zijn Duitsland en Frankrijk veroordeeld voor het niet voldoen aan de verplichtingen van de Nitraatrichtlijn.

De beoordeling van de ROR betreft een eerste beoordeling van de voorlopige risicobeoordeling en de overstromingsgevaar-en risicokaarten. De beoordeling van de plannen volgt na 2016. De Commissie legt uiterlijk op 22 december 2018 een verslag over de toepassing van deze richtlijn voor aan het Europees parlement en de Raad. Het is niet bekend in hoeverre in de Raad en het Europees parlement steun is voor deze eerste beoordeling.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid
Op basis van artikel 4, lid 2, sub e, VWEU is er een gedeelde bevoegdheid voor de EU en lidstaten om op te treden op het terrein van milieu. De bevoegdheid is gebaseerd op artikel 191 van het VWEU. Met de mededeling voert de Commissie een verplichting uit van de KRW. De mededeling voldoet aan de eisen van artikel 18, lid 4, van de KRW, op grond waarvan de Commissie in 2015 een tussentijds verslag moet publiceren over de vooruitgang die door de lidstaten bij de uitvoering van hun maatregelenprogramma's geboekt is.

b) Subsidiariteit
Het kabinet heeft een positieve grondhouding heeft t.a.v. de subsidiariteit vanwege de grensoverschrijdende aspecten van waterkwaliteit en risico

op overstromingen. De samenwerking ten aanzien van grensoverschrijdende waterlichamen vermindert het risico op afwenteling van problemen benedenstrooms. Nederland profiteert van voldoende ambitie bij het realiseren van doelen, doordat voor bovenstroomse landen vergelijkbare eisen gelden en de opgave in Nederland daardoor kleiner wordt.

c) Proportionaliteit
De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit ten behoeve van de KRW is positief. De KRW en daaraan verbonden richtlijnen bevatten bepaalde doelen en laten lidstaten zelf andere doelen opstellen binnen bepaalde randvoorwaarden, zoals harmonisatie met andere lidstaten. De Europese Commissie laat lidstaten vrij in de wijze waarop deze doelen gerealiseerd worden. De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit ten behoeve van de ROR is ook positief. Voor de ROR geldt dat alleen een kader wordt gesteld; lidstaten mogen zelf de doelen bepalen.

De aanbevelingen die de Commissie in de mededeling doet m.b.t. de KRW en de ROR laten voldoende ruimte voor nationale inzet en staan inhoudelijk in de juiste verhouding tot de geformuleerde doelstellingen. De Commissie is met deze mededeling in overeenstemming met de verplichtingen (publicatie van een tussentijds verslag) die zij op grond van de KRW (artikel 18) heeft.

d) Financiële gevolgen
Een eerste beoordeling is dat de mededeling met name lijkt aan te sturen op aanvullende generieke maatregelen die niet direct consequenties hebben voor de Rijksbegroting, naast de daar nu al beschikbare budgetten voor waterbeleid. Aanvullende landelijke maatregelen leiden mogelijk wel tot extra inspanningen en kosten van de sectoren die vervuilen. Eventueel benodigde aanvullende gebiedsgerichte maatregelen leiden tot kosten van de betrokken partijen, al kan soms gebruik gemaakt worden van Europese subsidies (Plattelandsontwikkelingsprogramma, POP).

(Eventuele) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

Ten aanzien van de EU-begroting worden vanuit de mededeling geen aanvullende financiële gevolgen voorzien.

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten
Het voldoen aan de gevraagde methoden vraagt inzet. De 6-jaarlijkse rapportagecyclus aangevuld met methodische aanpassingen onder de KRW op verzoek van de Commissie, vormen een werklast voor de waterbeheerders.

De eerste cyclus ROR kaarten geven een beeld van het huidige overstromingsrisico; het rekening houden met klimaatverandering was voor de kaarten ook geen verplichting. Met het Deltaprogramma besteedt Nederland reeds aandacht aan de aanbevelingen die door de Commissie worden gedaan. In de overstromingsrisicobeheerplannen rapporteert Nederland de Deltabeslissingen onder toekomstige ontwikkelingen; verdere uitwerking van de Deltabeslissingen zal worden weergegeven in de tweede cyclus. Het is op dit moment nog niet duidelijk wat de Commissie verstaat onder op meetbare wijze uitvoeren van de overstromingsrisicobeheerplannen. De manier waarop dit ingevuld (dient) te worden in de ogen van de Commissie kan mogelijk gevolgen hebben voor de regeldruk/administratieve lasten. De definitieve plannen worden in

2016 gerapporteerd aan de Commissie, waarna de Commissie deze zal beoordelen.